

GLOBALIZACIÓN Y CONVERGENCIA

Contrariamente a lo que muchos creen, la globalización y los “estados-nación” no son fenómenos opuestos, sino que forman parte de un mismo universo, el universo del capitalismo contemporáneo. “Globalización” es un término discutible, ya que el proceso que caracteriza al desarrollo capitalista reciente ha aumentado en lugar de disminuir la relevancia internacional de los “estados-nación”, pues la mayor competencia entre ellos por tasas de crecimiento económico más altas ha elevado su importancia estratégica para las respectivas naciones. A principios de la década de 1990, poco después de la caída del comunismo, la globalización fue presentada como un indicador de la hegemonía de Estados Unidos y de la afirmación de un único camino hacia el desarrollo económico —el camino liberal del consenso de Washington o de la ortodoxia convencional—.³ Por otro lado, los economistas y políticos identificados con la nueva hegemonía sostenían que la globalización sería beneficiosa para todos. Martin Wolf (2004: 4) resumió esta

³ No tengo simpatía por la ortodoxia, que es una manera de renunciar a nuestra facultad de pensar, pero rechazo el adjetivo “heterodoxo”, que a menudo se aplica a los economistas que renuncian a la influencia o a la posibilidad de implementar sus ideas y políticas, reservándose para sí el papel de oposición minoritaria eterna. Un buen economista no es ni ortodoxo ni heterodoxo, sino pragmático: puede dar forma a una buena política económica sobre la base de una teoría abierta y simple que lo fuerza a pensar y decidir constantemente bajo condiciones de incertidumbre.

postura: “El problema no es el exceso de globalización sino su falta.” En la misma línea, el Banco Mundial (2002) publicó un informe donde destacó el éxito de la globalización para promover la convergencia y la disminución de la pobreza. Para justificar esta conclusión, dividió a los “estados-nación” en tres grupos –países ricos, países en desarrollo más globalizados y países en desarrollo menos globalizados– y demostró que en la década de 1990, mientras la tasa de crecimiento per cápita de los países más ricos había aumentado a razón de alrededor del dos por ciento anual, y la tasa de crecimiento de los países en desarrollo más globalizados (que representaban aproximadamente 3.000 millones de personas) había crecido alrededor del cinco por ciento cada año, en los países menos globalizados estas tasas fueron negativas en aproximadamente el uno por ciento. A continuación, el informe elogia la globalización comercial y financiera, si bien reconoce un aumento en las crisis financieras. Es aquí donde radica mi desacuerdo. Mientras considero que la *globalización comercial* es una oportunidad competitiva para los países con ingresos medios –una oportunidad para *converger*–, entiendo que la globalización financiera tiene por lo general consecuencias desastrosas para los países en vías de desarrollo, ya que les impide neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio.

No es sorprendente que los países “más globalizados” sean exitosos, ya que son al mismo tiempo los países “más capitalistas” –que ya han completado sus revoluciones capitalistas–. A diferencia de los países pobres, se trata de países con ingresos medios que cuentan con capacidad comercial y técnica combinada con mano de obra barata, lo que les brinda una ventaja en la competencia internacional. Sin embargo, entre estos países debemos diferenciar a los de rápido crecimiento de los crecimiento lento –debemos distinguir a los países que cuentan con estrategias de desarrollo nacional propias de aquellos que no las tienen–. En este capítulo, mi propósito principal es debatir por qué la globalización comercial representa una oportunidad para los países con ingresos medios que muchos de

ellos están aprovechando, aunque otros no. Como veremos más adelante, mientras la globalización comercial constituye una oportunidad para los países con ingresos medios, la globalización financiera representa una amenaza. La liberalización del comercio está afectando sólo a los países pobres que continúan intentando dar comienzo a su proceso de industrialización y que poseen industrias nacientes.

La globalización comercial y la financiera tienden a moverse juntas, y siempre habrá economistas dispuestos a argumentar que es imposible separar una de la otra, pero la experiencia demuestra que muchos países, especialmente los asiáticos, han sido capaces de individualizarlas. La condición que convierte a la globalización comercial en una oportunidad para un país en desarrollo en lugar de una amenaza es que éste sea capaz de neutralizar los aspectos negativos de la globalización financiera, especialmente la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Esta tendencia, que abordo en mayor detalle en los tres últimos capítulos de esta obra, deriva principalmente de dos características estructurales de los países en desarrollo: el mal holandés, que afecta a prácticamente todos los países en desarrollo, y la predilección del capital extranjero por las mayores tasas de beneficio y de interés generalmente vigentes en esos países. El mal holandés es una falla del mercado especialmente grave porque provoca la apreciación del tipo de cambio sin afectar el balance de la cuenta corriente, de manera que la sobrevaluación puede adquirir carácter permanente. Por su parte, la atracción estructural del capital externo también aprecia la moneda local, pero esto podría no ser tan malo si ese capital aumentara la tasa de inversión del país. Sin embargo, conforme se analizará en los Capítulos 6 y 7, no es éste el caso; en lugar de generar exceso de deuda externa y crisis de la balanza de pagos, la política de crecimiento con ahorro externo promueve la sustitución del ahorro interno por ahorro externo, de modo que el país se endeuda pero no crece. Si el país logra neutralizar esta tendencia del tipo de cambio a la sobrevaluación conservando el control de los flujos financieros, ofrecerá oportuni-

dades atractivas para las inversiones orientadas a la exportación y crecerá a buen ritmo; de lo contrario, se retrasará.

La globalización es un fenómeno histórico abarcador y, por lo tanto, contradictorio. Algunas de las contradicciones, como las luchas de clase que caracterizaron las primeras etapas del desarrollo capitalista, perdieron importancia relativa en la era de la globalización; otras, como la contraposición entre países ricos con mano de obra cara y países con ingresos medios y mano de obra barata aumentaron su importancia. Es a la luz de esta última contradicción y de las nuevas funciones desempeñadas por los “estados-nación” en el marco de la globalización que examino en este capítulo el problema de la convergencia. En tanto la globalización implique un *aumento sustancial de la competencia* entre países o “estados-nación”, debemos conocer cómo compiten, cómo definen sus estrategias de desarrollo nacional y de qué manera esta competencia afecta y modifica el propio sistema económico mundial. Para analizar este aspecto, el enfoque a adoptar será económico, pero también deberá ser político, ya que todo sistema de mercado donde exista competencia regular es al mismo tiempo un sistema de cooperación que define las reglas del juego competitivo.

LA ETAPA ACTUAL DEL CAPITALISMO

La globalización es, al mismo tiempo, un proceso continuo de transformación —el proceso de integración económica, social y política acelerada que el mundo ha estado experimentando desde la década de 1970— y el nombre de la etapa actual del sistema económico capitalista. Es el sistema económico en que todos los mercados nacionales se abren y todos los “estados-nación” comienzan a comportarse de acuerdo con la lógica de acumulación y competencia capitalista. La naturaleza dinámica de esta etapa, que refleja la extraordinaria velocidad del cambio tecnológico, sale a la luz a través del propio nombre que se le ha dado —un nombre cuyo sufijo “ización” lleva im-

plícita la idea del cambio—. Su fundamento tecnológico es la reducción de los costos de transporte y, particularmente, la revolución informática, que aceleró y abarató drásticamente las comunicaciones y la transferencia de activos financieros. Esta revolución tecnológica, al facilitar la creación e integración de mercados a nivel mundial, promovió por una parte el aumento de la competencia económica mundial y por la otra la reorganización de la producción, con el auspicio de las multinacionales. A medida que creció la apertura de las economías nacionales, su competitividad internacional devino condición necesaria para avanzar en el desarrollo económico.

En la globalización, los “estados-nación” continúan siendo la *unidad político-territorial fundamental*. Esto resulta más claro si consideramos dos definiciones de globalización —una fuerte y otra débil—. Según la primera, la globalización es la etapa del capitalismo donde prolifera la competencia económica entre estados nacionales en pos de mayores tasas de crecimiento. Si el lector cree que esta definición es fuerte, aquí tiene una alternativa: la globalización es la competencia económica a nivel mundial entre corporaciones apoyadas por sus correspondientes “estados-nación”. En ambos casos resulta claro que el estado nación continúa desempeñando un papel estratégico en la globalización. Existe una tercera definición —la globalización como competencia a nivel mundial entre corporaciones “sin” el apoyo de sus correspondientes “estados-nación”—. De hecho, existen corporaciones, particularmente de consultoría, que son genuinamente multinacionales: Hirst y Thompson (1996) las consideran “corporaciones genuinamente transnacionales”.⁴ Pero la

⁴ Para Hirst y Thompson (1996), las corporaciones “multinacionales” son aquellas que conservan una base nacional y están sujetas a regulación y control por sus países de origen, mientras que las corporaciones “transnacionales” poseen capital totalmente libre, sin identificación nacional específica y con una gerencia internacional potencialmente inclinada a ubicarse y reubicarse en cualquier lugar del mundo que le ofrezca retornos mayores o más seguros.

enorme mayoría de las “multinacionales” son corporaciones nacionales, pues están controladas por el capital y el conocimiento de uno o dos países. Prueba de ello son las actividades que los embajadores de los países ricos desarrollan en los países en desarrollo. Cada embajador conoce con precisión cuáles son “sus” corporaciones, es decir, las corporaciones cuyos intereses debe representar. Las conoce y no duda en proteger sus intereses, ya que es ésta una de sus dos funciones básicas y legítimas (la otra es proteger los intereses comerciales de su país). Estas corporaciones son multinacionales porque tienen presencia en muchos países, y no porque su propiedad esté dividida entre un número de países tan grande que las lleva a perder su origen nacional. Por lo tanto, podemos debatir cuál de las dos definiciones es la mejor —la fuerte o la débil—, pero lo que es indiscutible en cualquiera de ellas es la gran importancia estratégica de las naciones en la actualidad desde una perspectiva económica: es su decisión utilizar a sus gobiernos para formular e implementar una estrategia competitiva de carácter nacional. Por cierto, esto no significa que esté sosteniendo que los “estados-nación” compitan internacionalmente cual lo hacen las corporaciones. La competencia entre países tiene una lógica económica distinta. El proceso está a cargo de políticos, no de empresarios. El objetivo es lograr mayores tasas de crecimiento en lugar de mayores beneficios. La exigencia no proviene de los accionistas sino del electorado. Por otra parte, mientras las corporaciones son básicamente autónomas, las naciones no lo son, pues enfrentan el grave problema de la hegemonía ideológica externa. Las elites de los países en desarrollo se identifican más con las elites de los países ricos que con su propio pueblo. Así, cuando esto sucede, se repite el clásico proceso imperial por el que se asocia a las elites locales con el poder imperial. De esta manera, los países en desarrollo podrán competir efectivamente con los países ricos en la medida que sean capaces de rechazar esta asociación y de desarrollar

políticas económicas y reformas institucionales compatibles con los intereses del país.

Una cuarta definición que sigue la misma línea –aunque con la diferencia de que su origen no es neoliberal ni globalista sino marxista– sostiene que la lógica de la acumulación capitalista ha devenido global, que el capitalismo no tiene patria, que invierte donde las oportunidades de obtener beneficios son mayores y, una vez más, que el estado nación ha perdido autonomía e importancia. Esta teoría, un clásico dogma del socialismo internacional, tiene un aspecto esencialista inaceptable, aunque debemos reconocer la existencia de una ambigüedad básica en el capitalismo y en las empresas. Esta ambigüedad no reside en el hecho de que busquen obtener rédito dondequiera que se encuentre (conforme a la lógica del mercado), sino en que, políticamente, los capitalistas efectivamente sienten a veces que son agentes por encima de las naciones, pero también se aferran a éstas en busca de protección local o de apoyo para sus acciones internacionales. Esta ambigüedad suele ser mayor en los países en desarrollo que en los países ricos, en parte porque en los primeros los intereses nacionales con que se asocia a los empresarios tienen menor entidad que en los países más ricos, y en parte porque las sociedades de los países en desarrollo tienden a ser cultural e ideológicamente dependientes. No obstante, si bien los capitalistas y las corporaciones son ambiguos, los políticos que dirigen los “estados-nación” no lo son. Para ellos –salvo en países en desarrollo dependientes– no hay duda de que su obligación es proteger el capital, el trabajo y el conocimiento nacional. Saben que su elección y re-elección depende de su éxito en esta misión. Por ende, sus medidas nacionalistas son evidentes en el espacio internacional. Los estados de las naciones capitalistas siempre han reconocido fronteras, pero el capital a manudo las ignora; sin embargo, la democracia siempre es nacional, porque los políticos de países democráticos no tienen otra opción que representar a sus ciuda-

danos: así como no hay globalización política, no existe la globalización democrática.

Después de que la revolución capitalista convirtió a los “estados-nación” en entidades políticas y territoriales por excelencia, la competencia capitalista se convirtió en la ley económica fundamental —competencia que no se limita a las empresas, como supone la economía convencional o neoclásica, sino que involucra directamente a los “estados-nación”—. El sistema económico mundial se formó durante la era mercantilista, con el desarrollo de la tecnología de transporte marítimo y los grandes descubrimientos de nuevos territorios. Braudel (1979) y Wallerstein (1974) llamaron a este proceso de internacionalización, que se intensificó a partir del siglo XVII, “economía-mundo” y “sistema-mundo”, respectivamente. Sin embargo, se estaban refiriendo a sistemas parciales que en realidad no comprendían a todo el mundo. El capitalismo ya estaba entonces alcanzando nivel internacional, desde una perspectiva mercantilista que ponía el acento en el papel decisivamente económico de los “estados-nación”. Con la transición al capitalismo industrial, la organización territorial del mundo en términos de “estados-nación” tomó mayor velocidad, aunque el capitalismo global se materializó recién en el último cuarto del siglo XX, cuando el sistema mundial comenzó a abarcar toda la superficie de la Tierra. Nunca antes había sido tan amplio el capitalismo, y nunca antes había sido tan dominante este tipo de organización política y territorial independiente —el estado nación— y, como veremos, nunca antes había sido más estratégica la función del estado nación. Entre mediados del siglo XVII, cuando los tratados de Westfalia marcaron la formación del sistema europeo de estados nacionales, y el siglo XX, la competencia entre estados devino cada vez más económica, pero se la combinó con la rivalidad militar en tanto resultara necesario o conveniente recurrir a la fuerza para definir y expandir las fronteras del mercado nacional. Fue recién hacia fines del siglo XIX cuando la competencia económica adquirió predominancia. En la actualidad, en tiempos de

globalización, esta competencia domina cualquier otra relación, ya que todos los países centrales han fijado sus fronteras y dejaron de amenazarse con el inicio de hostilidades.⁵

Con la Revolución Industrial y la máquina de vapor, el capitalismo mercantil se convirtió en capitalismo industrial, y dio origen a fines del siglo XIX a lo que algunos han dado en llamar la “primera globalización” (Nogueira Batista Jr. 1998; Berger y Robert 2003). La Gran Depresión de la década de 1930 puso freno al proceso de globalización. Se reconoció la falencia de las políticas liberales de ese entonces, y las economías nacionales se cerraron, aunque esto no impidió que el proceso de transformación política y social continuara adelante y se acelerara, como durante la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo económico había recibido un nuevo impulso. Durante el siglo XX, las tasas de crecimiento de los países capitalistas prácticamente doblaron a las del siglo anterior. Este acelerado crecimiento de la productividad o del ingreso per cápita fue probablemente consecuencia de cuatro factores. En primer lugar, las políticas macroeconómicas keynesianas permitieron a los mercados coordinar las economías, y al mismo tiempo limitaron sus crisis cíclicas. En segundo término, la mejor organización de los trabajadores hizo posible la redistribución del ingreso y el crecimiento del mercado interno. Tercero, el desarrollo económico continuó acelerándose, en una primera fase caracterizado por la producción en serie y la línea de montaje (características que definen el modelo fordista) y, luego, por la revolución informática que caracterizaría la etapa de la globalización. En cuarto lugar, se encomendó el control de las principales empresas a administradores profesionales, y se es-

⁵ Como un síntoma de esta competencia, en un suplemento publicado en *Le Monde*, “*Les Cahiers de la Competitivité*”, auspiciado por la industria francesa (29 de agosto de 2007), la primera historia comienza con la siguiente oración: “Resulta esencial para Francia conservar su posición mundial y asegurar la competitividad de sus empresas.”

tablecieron estándares de eficiencia administrativa más altos. El capitalismo profesional ha modificado el propio concepto de capital.

Esta última causa de mayores tasas de crecimiento se relaciona con la principal transformación social del siglo XX: la expansión de la burocracia y su transformación en una clase social profesional, junto a la burguesía y la clase trabajadora. A medida que el trabajo comenzó a desarrollarse fuera de la unidad familiar y principalmente en organizaciones burocráticas (como las grandes empresas), surgió una nueva clase media profesional o tecno-burocrática entre la clase capitalista y la clase trabajadora. Se trataba del “capitalismo profesional” o “capitalismo cognitivo” (en lugar del “capitalismo empresarial”) —una forma de capitalismo caracterizada por altas tasas de aumento de la productividad, donde profesionales o tecno-burocratas tienen a su cargo la gestión y expansión de grandes empresas, transformando el concepto de capital—. En el siglo XIX, la teoría económica clásica definió el capital como un adelanto de salarios a los trabajadores anterior a la venta de la producción correspondiente; el capital era entonces esencialmente capital de trabajo. Con el desarrollo de la gran industria manufacturera capitalista a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se entendía principalmente como capital la medición del capital accionario de cada corporación. Hacia la segunda mitad del siglo XX, no obstante, en el marco del capitalismo cognitivo, el capital ya no es fijo, sino que consiste en el valor presente del flujo de caja de la corporación, conforme a una tasa de retorno considerada convencionalmente razonable; a efectos de calcular el capital de una empresa, los analistas e inversores del mercado de capitales descuentan su flujo de caja a la tasa de retorno convencionalmente aceptada en los mercados financieros. Este nuevo concepto se corresponde con el gran poder conseguido por los altos ejecutivos profesionales y con el papel más estratégico que estos comenzaron a jugar, asociados con la clase capitalista y al mismo tiempo en una constante lucha con ésta por poder y privilegios. Por medio de una

gestión competente, los ejecutivos pueden aumentar el flujo de caja de una empresa, pero también pueden reducir dicho flujo y el capital de los accionistas si su gestión no es exitosa.

Con relación a la producción, el siglo XX comenzó con la gran revolución fordista o la revolución de la producción estandarizada y la línea de montaje, y terminó con la producción flexible y tercerizada que predominaría en la globalización. Políticamente, el estado dejó de ser meramente liberal para convertirse, en Europa, en el “estado social” o “estado de bienestar”, democrático y garante de los derechos sociales.⁶ Por lo tanto, la transición hacia el capitalismo profesional, el fordismo, y finalmente hacia el estado social marcaría los tres primeros cuartos del siglo XX. Sin embargo, en la década de 1970, el fin de la convertibilidad del dólar, la primera crisis del petróleo de la OPEP, el aumento generalizado de los precios de los commodities y la estanflación causada por la inflación de costos resultante de presiones de los sindicatos pusieron fin a 30 años de alto crecimiento y reducción de la desigualdad —los “30 años de gloria”—.

La razón principal del fin de esta era dorada fue la caída de las tasas de crecimiento económico y de beneficios en Estados Unidos en la década de 1970. La reacción que tuvo lugar en la década de 1980 definió una nueva ideología que le daría nuevas fuerzas —el neoliberalismo: en lugar del estado, sería el mercado quien en adelante coordinaría la economía—. Sin embargo, este cambio en el campo de las ideas políticas coincidió con la materialización gradual de una nueva etapa del capita-

⁶ Las democracias modernas son llamadas habitualmente “democracias liberales” en Estados Unidos. En mi terminología, llamo al estado que surgió a comienzos del siglo XX, cuando la mayoría de los países ricos adoptaron el sufragio universal, Estado Democrático Liberal; después de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, y particularmente en los países europeos más adelantados, el fuerte aumento de los servicios sociales y científicos provistos por el estado lo transformaron en el Estado Democrático Social.

lismo —la etapa de la globalización o capitalismo global— donde todos los mercados son abiertos y la competencia capitalista abarca todo el mundo. El régimen regulatorio fordista ha dejado paulatinamente de caracterizar a las economías capitalistas más avanzadas, cuyos avances técnicos son ahora liderados por la revolución informática; los métodos de producción se han flexibilizado y se ha generalizado la tercerización de las actividades. En el marco de la nueva ideología dominante, el Estado Social, con su componente fordista y keynesiano, sufre fuertes ataques, ya que habría contribuido al aumento de los salarios y beneficiado excesivamente a los trabajadores, y provocó en la década de 1970 una sacudida en los beneficios y la caída de las tasas de crecimiento. Más generalmente, como sostuvo Correa de Moraes (2006: 29), es el propio estado, que ostenta el monopolio de la ley, de la extracción de recursos para consumo colectivo y de la coerción legítima, el que es atacado por el mercado. Así, se establece una falsa dicotomía entre estado y mercado, cuando en realidad un mercado fuerte es viable únicamente si el estado es igualmente fuerte o capaz.⁷

En cuanto a la política pública, los nuevos tiempos neoliberales han sido marcados por cuatro intentos, algunos fallidos y otros exitosos: (1) el intento fallido por formular una política macroeconómica neoclásica como alternativa a la keynesiana;⁸ (2) el intento exitoso por privatizar las corporaciones estatales de los países en desarrollo; (3) el intento parcial-

⁷ Esta circunstancia, curiosamente, ha sido reconocida por Francis Fukuyama (2004), quien atribuye el fracaso de las políticas del consenso de Washington en los países en desarrollo al hecho de que dichas políticas intentaron debilitar sus estados nacionales.

⁸ Fue un intento fallido porque los bancos centrales y, más ampliamente las autoridades económicas adoptaron políticas monetarias neoclásicas sólo retóricamente, y continuaron orientados fundamentalmente hacia el enfoque keynesiano. No obstante, siguieron las políticas de desregulación neoliberales que fueron causa directa de la gran crisis bancaria de 2007-08.

mente exitoso por incorporar flexibilidad a las relaciones laborales (que no pudo completarse abandonando las políticas sociales que habían caracterizado el Estado Social sino que, por el contrario, aumentó el gasto social, lo que en Europa se ha dado en llamar “flexiguridad”); (4) y por el fallido intento de promover el desarrollo económico por medio de reformas orientadas al mercado y de políticas macroeconómicas “ortodoxas”. Esto no se debió tanto a que las reformas económicas no causan efectos en el corto plazo, sino principalmente a que las políticas macroeconómicas de la ortodoxia convencional eran opuestas a lo que se suele considerar una política macroeconómica adecuada en los países avanzados; no se caracterizaban por tener tasas de interés moderadas y tipos de cambio competitivos sino, por el contrario, por altas tasas de interés y tipos de cambio no competitivos o sobrevaluados.

Desde entonces, hemos sido testigos al nivel de la teoría económica de la preeminencia de la teoría neoclásica basada en las expectativas racionales y, a nivel ideológico, del predominio del neoliberalismo (un nuevo y radicalizado neoliberalismo económico, provisto de un amplio programa de reformas) combinado con su expresión externa, el “globalismo”. Según el nuevo credo neoliberal, los gobiernos deben implementar reformas en el mercado, dirigidas por un lado a la desregulación económica, el descenso del gasto social y la flexibilización de los contratos de trabajo para reducir los salarios en los propios países ricos, y por el otro encaminadas a la liberalización comercial y financiera para atemperar el nacionalismo desarrollista de los países de ingresos medios que alcanzaron la industrialización y que, a partir de la década de 1970, exportaron competitivamente bienes manufacturados.

Las nuevas ideas han enfrentado claramente cierta resistencia en los países en desarrollo. Sin embargo, ya en la década de 1980, los países en desarrollo que habían aceptado sin reservas en los '70 la política de crecimiento con ahorro externo prescripta por los países centrales, particularmente de Latinoamérica y África, se precipitaron hacia la gran crisis de la

deuda externa y perdieron poder en el campo de las relaciones internacionales.⁹ Por otro lado, a finales de los '80, la Unión Soviética, incapaz de continuar aumentando su productividad después de la fase de crecimiento basada en la industria pesada, colapsó. Desde finales de la década de 1980, los países en desarrollo se sometieron uno a uno al consenso de Washington. Las únicas excepciones son algunos países asiáticos que permanecen fieles a su propia estrategia de desarrollo capitalista.

Con el debilitamiento de sus competidores y oponentes, la hegemonía neoliberal estadounidense alcanzó su punto más alto en la década de 1990. Como consecuencia de ello, la globalización, que ya estaba comenzando gracias a la revolución tecnológica que redujo los costos del transporte y las comunicaciones, cobró fuerza con las reformas liberalizadoras que comenzaron a sucederse. Tenemos, entonces, la transición del capitalismo fordista al actual capitalismo global. *La globalización, sin embargo, es un proceso histórico real, no un fenómeno ideológico.* Aun si podemos hablar de una "globalización neoliberal" o "capitalismo neoliberal", dado que el neoliberalismo surgió junto con la globalización, es importante distinguir claramente uno del otro. Si entendemos por globalización el nombre de la etapa actual del capitalismo, se desprende que no debe confundírsela con una ideología. El capitalismo global es la etapa del desarrollo capitalista posterior a los "30 años de oro del capitalismo" (1945-75) donde las personas y las empresas se relacionan con una frecuencia e intensidad tales que comienzan a conformar un único sistema económico, social y político mundial. Es el momento en que el capitalismo efectivamen-

⁹ En la década de 1970, los países de Latinoamérica, asociados con los asiáticos, se habían organizado como países "no alineados" bajo la bandera de la "Nueva Política Económica" para urgir a los países ricos a ofrecerles concesiones comerciales. Afectados por la crisis de la deuda externa, pasaron de la ofensiva a la defensiva en sus relaciones con los países ricos.

te se convierte en un sistema único que engloba a todo el mundo. Como etapa del capitalismo, la globalización comprende a cada esfera de la actividad humana: económica, social, política y cultural. Políticamente, la globalización se manifiesta en las naciones Unidas y en todos los tratados comerciales y políticos. Socialmente, una de sus manifestaciones más interesantes es el surgimiento de una sociedad civil global. Las manifestaciones culturales son varias. La globalización económica puede observarse desde la óptica de la producción, el comercio y las finanzas. La globalización comercial es el período en que todos los mercados nacionales presentan una apertura razonable y prácticamente todos los agentes económicos del mundo empiezan a orientarse por la lógica de la acumulación y la competencia capitalista. La globalización financiera es la instancia del desarrollo capitalista en que el avance de las comunicaciones favorece el impresionante aumento de los flujos de capital y conduce a una relativa integración financiera mundial; también es cuando los países en desarrollo que abren sus cuentas de capital (no todos lo han hecho) dejan de ejercer control sobre sus tipos de cambio. Por último, la globalización productiva es la etapa del desarrollo capitalista donde el sistema productivo se integra globalmente por medio de corporaciones multinacionales que reorganizan su producción en función de los costos relativos vigentes en todo el mundo. Hay entonces un fuerte aumento del intercambio intra-industrial e intra-empresa. La división internacional del trabajo ya no tiene lugar entre industrias sino dentro de las industrias –la producción de un mismo bien se distribuye entre varios países–. Este fenómeno ha sido denominado de muchas maneras, como ‘comercio intra-industria’, ‘tercerización (cuando hablamos de una multinacional que produce componentes en el extranjero; Blinder 2006), y ‘comercio de tareas’ (Grossmann y Rossi-Hansberg 2006) o ‘separación’ (cuando deseamos resaltar la división del trabajo; Baldwin 2006: 1). Estas dos últimas denominaciones implican con claridad que la división del trabajo a nivel internacional no es esencialmente una división de la

producción entre industrias o entre bienes y servicios, sino entre trabajadores. O, como lo plantea Baldwin, para quien la globalización es una segunda separación histórica, “esto significa que la competencia internacional –que solía darse principalmente entre empresas e industrias de distintos países– ahora tiene lugar entre trabajadores que desarrollan tareas similares en países distintos”.

Sólo es posible comprender el pobre desempeño económico de la mayoría de los países con ingresos medios y de los países ricos a partir de 1980 si consideramos las consecuencias perversas de, por una parte, la apertura financiera o globalización financiera y, por la otra, la financierización o desregulación de los mercados financieros sumada a la adopción salvaje de innovaciones financieras dirigidas a potenciar los beneficios. La apertura financiera y la política de crecimiento con ahorro externo están detrás del tipo de cambio no competitivo y las bajas tasas de crecimiento de la mayor parte de los países con ingresos medios; ésta es la estrategia adoptada por las elites económicas de los países ricos para aumentar sus utilidades manteniendo la dependencia financiera de los países en desarrollo y neutralizando su capacidad para competir. Éste es esencialmente el tema de este libro. A su vez, la financierización o el desarrollo de un capitalismo financiero, si bien se trata de un fenómeno de alcance global, consistió básicamente en una estrategia interna de los países ricos para aumentar los retornos de sus activos financieros. Para alcanzar este objetivo, brillantes y codiciosos financistas –profesionales con maestrías o doctorados obtenidos en prestigiosas universidades– se asociaron con rentistas capitalistas a efectos de elevar las bajas tasas de interés provocadas por una relativa abundancia de capital. Con este fin, llevaron adelante actividades especulativas clásicas y desarrollaron innovaciones financieras que distorsionaron por completo el objeto de las finanzas: sumar los ahorros de una cantidad de agentes y transformarlos en inversiones financieras y consumo a largo plazo. En lugar de ello, la fi-

nancierización implicó un enorme aumento de la riqueza financiera ficticia que aseguró mayores beneficios para los capitalistas así como generosas comisiones y bonificaciones a los financistas. La riqueza resultante fue ficticia porque no guardó relación con la producción: en Estados Unidos, la riqueza financiera aumentó desde 1980 alrededor de cuatro veces más que el PBI; las cifras de otros países son similares: y también demostró ser falsa porque, una vez desatada la crisis bancaria de 2008, esta riqueza se derritió. De esta manera, la globalización financiera que en un principio surgió como una fuente de riqueza inagotable y como una herramienta para mantener la dependencia de los países con ingresos medios, finalmente se volvió en contra de sus creadores y provocó una crisis financiera y económica comparable con la de 1929. En este libro no analizo este lado “interno” de la globalización financiera –la financierización y la crisis financiera de 2008–, sino su lado internacional –el referido a la apertura financiera de las economías de los países en desarrollo, la pérdida de control sobre sus respectivos tipos de cambio, el aumento artificial del consumo interno y el crecimiento de la inestabilidad financiera–.

En síntesis, a diferencia de la globalización comercial, que funciona bien si es regulada adecuadamente, la globalización financiera neoliberal fue una distorsión del capitalismo, una regresión reaccionaria con relación a los 30 años dorados (que son además los años de Bretton Woods y del estado social o de bienestar). En la era de la democracia –cuando la economía de mercado debería ser más eficiente o productiva, más estable y menos desigual– vemos surgir al capitalismo neoliberal y “financierizado”, donde caen las tasas de crecimiento y aumentan considerablemente la inestabilidad financiera y la desigualdad económica. La crisis financiera de 2008 desmoralizó tanto a los mercados desregulados como a las salvajes innovaciones financieras que caracterizaron al neoliberalismo y la globalización financiera, y abrió el camino para un capitalismo global mejor regulado.

GLOBALISMO

Debido a la mayor interdependencia entre los “estados-nación” en el capitalismo global, se ha dicho que los “estados-nación” ya no son soberanos; además, habrían perdido relevancia. La globalización trajo consigo nuevas ideologías: el neoliberalismo –la ideología de los mercados autorregulados– y el globalismo –la ideología de la globalización–. Mientras el neoliberalismo es la forma contemporánea del agresivo *laissez-faire* del siglo XIX, el globalismo exalta la globalización, proclama la irrelevancia del estado nación en este contexto económico y social y considera a la globalización un proceso inevitable por medio del cual los mercados ejercen un dominio cada vez mayor sobre la coordinación de los sistemas económicos. Mientras el neoliberalismo es una ideología de uso interno, dirigida a legitimar el recorte de gastos garantizando los derechos sociales, el globalismo es principalmente útil en el ámbito externo y se concentra en los países en desarrollo. Ankie Hoogvelt (2001: 154-155) define al globalismo desde otro ángulo, complementario al que planteo: “el globalismo es la materialización del proceso de globalización como fuerza meta-histórica que se desarrolla fuera de la agencia humana, limitando y condicionando el campo de acción de las personas y las comunidades, sean estados-nación o grupos locales. El globalismo es la ideología que incorpora al pensamiento neoliberal la noción de la *inevitabilidad* de la transnacionalización de los flujos económicos y financieros.” Quisiera agregar que esta inevitabilidad, que la autora puso en bastardilla, significa no sólo que la economía se internacionaliza, sino además que lo hace conforme a un único modelo: el modelo prescripto por el neoliberalismo.

Al revelar a las sociedades en vías de desarrollo la creciente falta de autonomía e importancia de sus “estados-nación”, esta ideología resulta útil para limitar las manifestaciones nacionalistas en esas sociedades y para llevar a sus elites dependientes a subordinarse a las elites de los países ricos. Según el globa-

lismo, el mundo sería, o tendería a ser, una ‘sociedad sin fronteras’ (Ohmae 1990) o, de lo contrario, las fronteras perderían relevancia a medida que muchos problemas sub-nacionales generen mayor presión que los nacionales (Sassen 2005).¹⁰ Esta presunción puede adquirir una naturaleza determinista, que aparece, por ejemplo, en la afirmación de Octavio Ianni (1995: 40) de que, debido a los cambios tecnológicos y económicos así como a la lógica de la acumulación del capital, “la soberanía del estado-nación no sólo se ve limitada, sino sacudida en su base. Cuando el principio de la acumulación de capital es llevado a sus últimas consecuencias, se traduce en un desarrollo intensivo y extensivo de fuerzas productivas y relaciones de producción a nivel global.”

La idea central del globalismo es que, con la globalización, los “estados-nación” devienen más interdependientes, pierden autonomía para implementar políticas y, por consiguiente, importancia. Sin embargo, no es difícil demostrar lo contrario partiendo de las mismas presunciones. En efecto, la globalización se caracteriza por una mayor interdependencia entre los “estados-nación”, y más interdependencia significa algún grado de pérdida de autonomía. ¿Pero cuál es la razón de esta mayor interdependencia? Es el aumento, no de la cooperación, sino de la competencia entre los países —un aumento de la competencia que ha llevado a los estados y a sus gobiernos a tener mayor relevancia estratégica que la que poseían antes de la globalización, cuando cada país debía competir con una cantidad limitada de países, por lo general vecinos—.

Además de ser una realidad, la interdependencia es, desde la década de 1970, retórica o ideología. Como destacan Keohane y Nye (2001: 6), “para quienes desean que Estados Unidos

¹⁰ La postura de esta autora es contradictoria, porque piensa tanto que “la globalización es en parte un sistema ubicado dentro de los estados nacionales” como que “factores altamente especializados y por lo tanto oscuros desnacionalizan componentes específicos del trabajo del Estado” (Sassen 2005: 524).

conservar el liderazgo mundial, la interdependencia se ha convertido en parte de la nueva retórica contra el nacionalismo económico en el país y los fuertes desafíos externos”. No sorprende, por lo tanto, que Henry Kissinger haya declarado ya en 1975 que “estamos ingresando en una nueva era. Los viejos patrones internacionales se están desmoronando, los viejos eslóganes han perdido sentido, las viejas soluciones no están al alcance. El mundo es independiente en la economía, las comunicaciones, las aspiraciones del hombre”.¹¹ En los '90, cuando la hegemonía ideológica norteamericana llegó a su pico, el leitmotiv de los discursos del Presidente Bill Clinton era la globalización y la interdependencia. Ambas llevarían a todos los países a reducir sus conflictos y a cooperar, naturalmente bajo la dirección de Estados Unidos. En realidad, con el fin de la Guerra Fría, se abandonó la vieja idea de la diplomacia del balance de poder, según la cual los países centrales estaban amenazándose permanentemente entre sí con guerras, pero como contrapartida aumentó considerablemente la competencia económica.

También fue en la década de 1990 cuando surgió la teoría de la “gobernanza global”, cuya presentación más sistematizada estuvo a cargo de David Held y Anthony McGrew (2002). Según esta teoría, que ganó popularidad entre las organizaciones internacionales, entre ellas las Naciones Unidas, los “estados-nación” dejarían de tener un papel preponderante, ya que un gran número de otras organizaciones internacionales oficiales o no gubernamentales participarían en un régimen mundial hipotético ya no llamado “gobierno” sino “gobernanza”.¹² Una vez más,

¹¹ “*A New National Partnership*”. Discurso del Secretario de Estado de Estados Unidos, Henry Kissinger, Los Ángeles, 24 de enero de 1974. Citado en Keohane y Nye (2001: 3).

¹² Notar que estoy usando “gobierno” no como sinónimo de “estado”, como es habitual en el inglés norteamericano, sino para referirme tanto a la elite de funcionarios electos y no electos que dirigen el estado, como al proceso de gobernar. Gobernanza sería el proceso de gobierno en que participan otros grupos y personas —la sociedad civil.

nos enfrentábamos a una retórica hegemónica carente de sentido. Si bien el sistema político global se desarrolló en el marco de la globalización, aún estamos lejos del momento en que los “estados-nación” puedan dejar de existir. Ulrich Beck (1997: 10-11) afirma correctamente que la globalización o globalismo “significa que *hemos estado viviendo desde hace mucho tiempo en una sociedad mundial*”. Sin embargo, omite mencionar que tenemos una sociedad global sin un estado global. De esta manera, su conclusión tiene poco sentido: “la globalización denota el *proceso* mediante el cual los estados nacionales soberanos son entrecruzados y socavados por actores transnacionales con distintas perspectivas de poder, orientaciones, identidades y redes.” Esto significa sobreestimar a la sociedad civil global que realmente está emergiendo y subestimar a los “estados-nación”, que nunca han resultado tan estratégicos para la competencia económica global como hoy en día.

El surgimiento de esas ideas, en un estadio de la historia de la humanidad donde, después de todo, la superficie de la Tierra está completamente cubierta de “estados-nación”, tiene un aspecto paradójico. Hasta la Segunda Guerra Mundial, el mapa mundial estaba dominado principalmente por imperios —ya no los imperios clásicos, sino los imperios capitalistas, particularmente Gran Bretaña y Francia—. Luego fuimos testigos de la aparición de un creciente número de “estados-nación”, a medida que se independizaban las viejas colonias. Durante algún tiempo, la constitución del Imperio Soviético significó una retrogresión en este proceso pero, con su caída, la sociedad capitalista mundial asumió por completo su carácter intrínseco de sistema económico política y geográficamente organizado en torno a los “estados-nación”. Es por ello que José Luís Fiori (2002: 36) se pregunta con razón: “¿cómo explicar esta paradoja que anuncia la muerte de la soberanía de los estados como consecuencia de la globalización, justo en el momento en que se están multiplicando y convirtiéndose en un fenómeno global?”

Una segunda presunción del globalismo es que existe un único camino hacia el desarrollo económico, cuyo modelo es

el capitalismo norteamericano. Por lo tanto, la pérdida de autonomía de los “estados-nación” no debería ser deplorada sino bienvenida, ya que ella facilitaría a todos los países seguir el mismo camino hacia el desarrollo —que se presume el más exitoso—, el camino norteamericano. No existe, sin embargo, motivo alguno para considerar al modelo de capitalismo norteamericano superior al capitalismo de Europa occidental. Por el contrario, entiendo que el capitalismo social desarrollado en Europa durante los 30 años de oro, aunque herido por la hegemonía neoliberal, continúa siendo un sistema político y económico más democrático, igualitario y estable y, como quedó claro después de la crisis de 2008, más capacitado para promover el crecimiento que el norteamericano. Asimismo, no hay razones para presumir que la globalización fuerce a todos los países a seguir un mismo modelo económico y político. Layna Mosley (2005: 356) destaca que “las instituciones locales desempeñan un papel importante para arbitrar las presiones de la economía global”. Así como existen muchos modelos o variantes de capitalismo, también existen distintas estrategias nacionales de desarrollo económico. Los países que han obtenido los mejores resultados emplean estrategias muy distintas de las que los países ricos recomiendan por intermedio de sus agencias. Por otra parte, la supuesta solidaridad de los países ricos hacia los países en desarrollo es desmentida todos los días por los informes de los diarios sobre los debates relativos a la Organización Mundial del Comercio. Aun si hubiera algún grado de solidaridad, en particular en relación con los países más pobres, lo que efectivamente caracteriza la relación de los países ricos con los demás países es el intento por obtener todo tipo de ventajas sobre gobiernos débiles o incluso corruptos. No obstante, con relación a los países de ingresos medios, debemos hacer una distinción entre los países que cuentan con elites nacionales autónomas y los que tienen elites dependientes. Con ambos, la relación prevaleciente es de competencia aunque, en el caso de los segundos, también existe una relación de explotación. Mientras que negocian la apertu-

ra de sus mercados internos a las importaciones de otros países que les exigen reciprocidad, abren sus economías a las inversiones de empresas multinacionales sin ningún tipo de compensación. La justificación de esta práctica desigual es el argumento que sostiene que “resulta natural que los países ricos en capital transfieran éste a los países que carecen de él”. Esta explicación se complementa con la expresión que afirma que “el crecimiento económico no es más que una competencia entre países en desarrollo por atraer inversiones extranjeras directas.”¹³

Debido a que el globalismo se basa en hechos reales, y particularmente porque se trata de una ideología del centro hegemónico, también atrae a críticos de izquierda quienes, en lugar de negar la existencia de la globalización, objetan la supuesta pérdida de autonomía y relevancia de los “estados-nación”.¹⁴ A estos dos grupos opuestos se puede agregar un tercero, formado por intelectuales progresistas europeos como Jürgen Habermas, quien confunde las consecuencias de la globalización con la pérdida de la autonomía nacional resultante del proceso de armonización de la Unión Europea, y no comprende que la Unión Europea no es prueba del debilitamiento del concepto de los estados nacionales, sino en lugar de ello un intento por formar un estado europeo multinacional más fuerte que sus “estados-nación” miembro individualmente.¹⁵

¹³ Este problema es analizado en mayor profundidad, con una crítica del crecimiento con ahorro externo, en el último capítulo de este libro.

¹⁴ La obra básica de la izquierda sobre la globalización y la pérdida de autonomía de los “estados-nación” es la de François Chesnais (1994). Es impresionante como, en este libro, Chesnais criticó la globalización financiera y predijo las grandes crisis financieras sobrevinientes. Por su parte, Gilberto Dupas (2006: 150) destaca que “el proceso de globalización ha limitado progresivamente el poder de los estados”. Hemos visto que Octavio Ianni opinaba lo mismo en sus obras pioneras sobre la globalización.

¹⁵ Ver Habermas (2000). En sus ensayos de 1998 y 2000, la preocupación en torno a Europa se mezcla con la globalización; en el ensayo de 1999, la atención gira hacia la extensión de la política democrática a un

En la actualidad existe amplia bibliografía crítica del globalismo. Robert Wade (1996), por ejemplo, llevó a cabo un cuidadoso análisis del problema y concluyó, como lo indica el título del capítulo correspondiente de su obra, que “los informes sobre la muerte de la economía nacional son extremadamente exagerados”. Robert Boyer (2001: 12), resumiendo las conclusiones de un amplio estudio de los modelos de capitalismo o modos de regulación, destacó que “con relación a este tema, las opiniones son prácticamente unánimes: cada capítulo desarrolla un argumento original referido a la falta de convergencia de las reformas institucionales, inclusive cuando éstas responden a los mismos imperativos”.

El hecho de que, por medio de sus sistemas financieros y agencias multilaterales, los países ricos fueren a los países en desarrollo a adoptar reformas neoliberales imponiéndoles “condicionalidades” simplemente acelera un proceso inexorable. Por ejemplo, en la Organización Mundial del Comercio, durante la Ronda Uruguay finalizada en la década de 1990, estos países fueron capaces de reducir sensiblemente el alcance de las políticas económicas de los países en desarrollo al prohibir una serie de prácticas que ellos mismos habían usado intensamente en el pasado (Wade 2003; Chang 2006).

LA FUNCIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO NACIÓN

Así, el hecho de que los países sean interdependientes y cooperen entre sí no significa que hayan “perdido facultades soberanas”. La soberanía, conforme la definió Jean Bodin, es un concepto de filosofía política que siempre ha tenido una

sistema donde el “estado-nación” inevitablemente pierde autonomía. La idea de que, a pesar de su mayor interdependencia, los “estados-nación” deberían defender con firmeza sus intereses, particularmente los económicos, es erróneamente descartada por Habermas.

existencia histórica parcial o precaria. Cuando los filósofos políticos atribuyeron la soberanía absoluta a los “estados-nación”, esos estados eran probablemente menos soberanos que en el presente, ya que sufrían amenazas permanentes de guerras e invasiones –amenazas que hoy son prácticamente nulas para los países centrales–. Los “estados-nación” que no tomaron parte en acuerdos para crear una soberanía regional más amplia (como lo hicieron los países europeos) continúan siendo soberanos, ya que aún representan la fuente final de la ley y el orden para sus habitantes. Y tienen mayor importancia estratégica hoy que en cualquier otro momento. Pese a ello, los que han celebrado ese tipo de acuerdos, como los países de la Unión Europea y, particularmente, los de la zona euro, transfirieron parte de su soberanía a un estado multinacional en formación, pero lo hicieron libremente a efectos de aumentar su poder en el marco de la globalización, y no para someterse a ella. Como resultado, sólo comprenderemos la lógica de las relaciones políticas y económicas internacionales si pensamos en los “estados-nación” –en especial los más poderosos– como unidades autónomas que promueven sus intereses nacionales en el campo global de la forma más efectiva posible.

Al afirmar esto no estoy siendo “mercantilista” y, por ende, cometiendo un error que quedó en evidencia después de la publicación de *La Riqueza de las Naciones* en 1776. El concepto equivocado del mercantilismo fue el metalismo: la confusión entre la riqueza de las naciones por un lado y los superávit comerciales que lograban y la cantidad de oro que acumulaban por el otro. Pero los mercantilistas estaban en lo cierto cuando vieron en los nuevos “estados-nación” emergentes no sólo las unidades políticas fundamentales sino además unidades económicas. La principal crítica de Adam Smith del mercantilismo consistió en el metalismo. Smith demostró que la verdadera riqueza de una nación reside en la producción de bienes y servicios, y no en los superávit comerciales y las cantidades de oro que acumulaba. Smith también criticó la naturaleza pro-

proteccionista de las políticas mercantilistas. Sin embargo, continuaba considerando a la economía como economía política, donde las unidades de estudio fundamentales eran los “estados-nación”. No estaba interesado en la riqueza de los individuos o del mundo, sino en la riqueza de las naciones. Los economistas clásicos que lo sucedieron pensaban de la misma manera. Ricardo, por ejemplo, demostró con claridad que el comercio internacional no es un juego de suma cero como sostenía el mercantilismo, sino un juego de suma positiva en el que todos los “estados-nación” involucrados podían ganar. Fue recién en la década de 1870, cuando los economistas conservadores respondieron a la interpretación de Marx de la economía política clásica por medio de una nueva y esencialmente imperfecta escuela de pensamiento —la economía neoclásica—, cuando el “estado-nación” perdió su función clave en la economía. Al emplear el método hipotético-deductivo en lugar del método histórico o empírico, la economía neoclásica vació de contenido real a la teoría económica y la convirtió en un método de análisis de mercado. Si bien la economía neoclásica ha prevalecido en los cursos universitarios de posgrado, los líderes gubernamentales nunca consideraron seriamente a esa teoría sumamente abstracta de *laissez-faire* al dar forma a sus políticas, debido a su carácter poco práctico. Dejaron de pensar en términos mercantilistas, de tener como metas los saldos comerciales y la acumulación de reservas internacionales, sino que, correctamente desde la perspectiva de sus naciones, se convirtieron en lo que los economistas neoclásicos despectivamente dieron en llamar “neo-mercantilistas”—siguieron preocupados por aumentar el empleo y la producción o riqueza nacional—. La macroeconomía keynesiana en la década de 1930 y la economía del desarrollo en los '40 reincorporaron a la teoría económica este enfoque de desarrollo nacional fundamental para la economía política clásica, ya que ambas escuelas consideraban al desarrollo económico un proceso nacional.

La globalización ha tenido lugar a nivel económico, social y cultural, aunque apenas ha avanzado a nivel político; no es posible hablar de globalización política. Más allá de que a lo largo del siglo XX haya emergido un sistema político global, liderado por las Naciones Unidas, aún estamos lejos de la formación de un estado mundial. Pese a ser interdependientes, los “estados-nación” son los principales jugadores de la globalización: son las fuentes de ciudadanía y derecho, y definen la paz y la guerra. El hecho de que la transición hacia la democracia y su consolidación en los países ricos y en los de ingresos medios haya tenido lugar en ese siglo sólo fortaleció la autonomía de los “estados-nación”, ya que sus ciudadanos/ votantes exigieron a sus gobiernos la persecución de las metas políticas más importantes de la modernidad: seguridad, libertad, desarrollo económico, justicia social y la protección de la naturaleza. Es por ello que el nivel político carece de la ambigüedad reinante a nivel económico: mientras los empresarios y los ejecutivos de las principales empresas vacilan entre el nacionalismo y el globalismo, los políticos, para lograr su re-elección, no tienen otra alternativa que identificarse con sus propias naciones. Los líderes del gobierno consideran el proceso de globalización del que son parte, pero las interdependencias que derivan de esto no les impiden adoptar políticas nacionales. En efecto, aunque el reemplazo del término “globalización” por “internacionalización” implicaría que las naciones han perdido importancia, ellas siguen siendo vitales.

El capitalismo global es un sistema económico mundial cuyos componentes básicos son las empresas, al igual que los “estados-nación” soberanos. Marx llevó a cabo un gran análisis del capitalismo a nivel económico y social, pero no así en el campo político o estatal. La obra de Marx no incluye una teoría del estado nación, aun cuando el estado nación es la unidad política y territorial característica de las sociedades capitalistas. Mientras que en las sociedades pre-capitalistas las unidades políticas y territoriales eran los im-

perios clásicos, en el capitalismo es el “estado-nación” el que asume esa función.¹⁶ Los “estados-nación” son entidades políticas y territoriales soberanas, conformadas por tres elementos: una nación, un territorio y un estado. Este último, por lo tanto, no puede confundirse con la nación o con el “estado-nación” (o con el gobierno que dirige el estado). Mientras que la nación es un tipo de sociedad, y el “estado-nación” una unidad política y territorial, el estado es una institución: es el sistema constitucional y la organización que lo sostiene; es la ley y el aparato estatal.¹⁷ Bajo el capitalismo, las naciones utilizan a sus estados como instrumentos de acción colectiva para alcanzar sus metas políticas, entre las cuales siempre se encuentran el mantenimiento de su propia soberanía y el desarrollo económico. Según lo demostró Ernest Gellner (1983), las elites aristocráticas de los imperios, al promover la expansión territorial, no perseguían el concepto de aumento de la productividad o de desarrollo económico y, por lo tanto, no modificaron la organización social y la cultura de sus colonias y se auto-confiraron a cobrar impuestos a poblaciones subyugadas. A la inversa, en los “estados-nación”, las naciones son el resultado de un acuerdo social nacional dirigido a fines políticos comunes.

¹⁶ Utilizo el término “imperios clásicos” para referirme a los imperios pre-capitalistas; durante la extensa revolución capitalista también había imperios como el británico que, no obstante, no debe confundirse con los imperios clásicos —el último de ellos fue el imperio Austro-Húngaro. Los imperios capitalistas industriales del siglo XIX, como el británico y el francés, e incluso los imperios mercantiles de los siglos XVII y XVIII, como el español y el portugués, eran formas combinadas que compartían características de los antiguos imperios y de los modernos “estados-nación”.

¹⁷ Sé que estas distinciones no siempre son claras, y es en parte por ello que estas tres palabras se emplean con distintos significados. En la bibliografía sobre relaciones internacionales, “estados” en plural también se utiliza con frecuencia como sinónimo de “estados-nación”. En Estados Unidos, “naciones” también se emplea regularmente como sinónimo de “estados-nación” en lugar de reservar su uso para las sociedades nacionales. Rara vez los autores efectúan la necesaria distinción entre estado y “estado-nación”.

Las nuevas elites económicas y políticas no se limitan a concentrar el poder militar y policial para garantizar su seguridad; su meta fundamental es el desarrollo económico que las legitima. Para lograrlo, contrariamente a lo que sucedió con los imperios clásicos, los “estados-nación” extienden la educación pública a toda la población residente en el territorio nacional y, de esta manera, garantizan simultáneamente el aumento de la productividad o desarrollo económico y convierten a sus sujetos en ciudadanos al reconocer sucesivamente sus derechos civiles, políticos y sociales. A medida que se avanzó en la apertura de los mercados, y la lógica del beneficio, la acumulación del capital y el progreso técnico prevaleció universalmente, se formaron nuevos “estados-nación”.

LA DECLINACIÓN NEOLIBERAL

En la década de 2000 el neoliberalismo y el globalismo han perdido el predominio que ostentaron durante las dos décadas anteriores, al tiempo que la hegemonía de Estados Unidos, que constituyera la base de tal predominio, experimentó una abrupta declinación. Varios factores han contribuido para que así sea: el fracaso de las reformas neoliberales para promover el crecimiento, el desastre político que representa la guerra de Iraq, la crisis financiera de 2007-08 en Estados Unidos, la elección de políticos nacionalistas y de izquierda en Latinoamérica y por último, aunque no menos importante, el giro de los ejes económicos mundiales de Estados Unidos a Asia. Así, cuando el globalismo esperaba que el modelo norteamericano triunfara en todo el mundo, lo que sucedió fue exactamente lo contrario. Aglietta y Berrebi (2007: 8) destacan que “la globalización debe ser vista como un sistema de interdependencias multilaterales, donde los poderes emergentes tienen influencia decisiva sobre las economías desarrolladas”. Esta es una de las consecuencias del proceso de convergencia, mediante el cual un conjunto de países compite exitosamente con

los países ricos, crece a mayor ritmo que ellos y asume un papel preponderante entre las naciones mundiales. Aunque este fenómeno también ha favorecido el crecimiento de Estados Unidos y Europa (si China hubiera crecido, desde comienzos de la década de 1980, a razón del dos por ciento anual en lugar de hacerlo al diez por ciento, Estados Unidos y Europa habrían crecido aún menos durante ese período), existe una sensación de “derrota” en lo que respecta a la competencia internacional, lo que lleva a considerar negativamente a la globalización. La globalización es vista por las sociedades ricas cada vez más como una amenaza que como una ventaja y, en consecuencia, el globalismo ha perdido su brillo. Investigaciones llevadas a cabo en Estados Unidos en in 2008 revelaron que más del 50 por ciento de la población tiene una postura contraria a la globalización.¹⁸ Paul Krugman (1995; 2008), quien en la década de 1990 afirmara correctamente que la globalización no traería aparejada la caída de los salarios en los países desarrollados, ha cambiado de opinión.

Los países en desarrollo que representan la mayor parte de la expansión del comercio desde comienzos de la década de 1990 poseen salarios sustancialmente más bajos, con relación a los países más avanzados, que los países en desarrollo que constituían el principal foco de atención en la bibliografía original [sobre los efectos de la globalización en los salarios]. La Secretaría de Estadísticas Laborales de Estados Unidos (2006) estima que China, en particular, posee jornales horarios en el ámbito industrial equivalentes a apenas el 3 por ciento de los vigentes en Estados Unidos. Nuevamente, este giro hacia fuentes de importaciones con bajos salarios parece sugerir que los efectos distributivos del comercio pueden considerarse mayores en la actualidad que a principios de los '90.

¹⁸ Según el Presidente del Consejo de Relaciones Exteriores de EE.UU., Richard Haass (2008), “la globalización diluye la influencia de las grandes potencias, incluido EE.UU.”.

En otras palabras, la globalización comercial, que a mi entender representa una oportunidad para los países con ingresos medios y salarios bajos, dista de ser tan positiva para los países ricos. Provoca la deslocalización de las industrias manufactureras y presiona hacia abajo los salarios de los más pobres. Por el contrario, mi postura es que son los ricos de los países desarrollados quienes se benefician con la globalización financiera, que resulta desastrosa para los países en desarrollo ya que les impide neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio y los lleva a endeudarse en exceso. La crisis financiera de 2008 demostró que, en última instancia, resulta igualmente desastrosa para los países ricos.

GLOBALIZACIÓN Y CONVERGENCIA

En la globalización, la división internacional del trabajo entre los países ricos y los de ingresos medios sigue una regla simple: las tareas con mayor valor agregado per cápita, no estandarizadas o codificadas y que requieren mano de obra más calificada conformada principalmente por gerentes y comunicadores, han de llevarse a cabo en países ricos que cuentan con abundante mano de obra de este tipo, mientras que las tareas estandarizadas o codificadas se transferirán a trabajadores con bajos salarios de países en vías de desarrollo. Este proceso favorece la *convergencia* de los países en desarrollo, gracias a la ventaja que representa contar con mano de obra barata y a su capacidad para importar tecnología a un costo relativamente bajo y, al mismo tiempo, garantiza que los países ricos continúen creciendo a tasas satisfactorias, aun cuando deban enfrentar problemas de deslocalización y desindustrialización. A medida que aumenta el contenido tecnológico de los nuevos empleos en la industria manufacturera y de servicios, demandando más mano de obra calificada compatible con un mayor valor agregado per cápita y, en consecuencia, con salarios más altos, los países ricos seguirán creciendo satisfactoriamente en

el marco de la globalización. Su costo real será la mayor concentración de ingresos en el corto plazo ya que, inicialmente, los salarios de sus trabajadores menos calificados bajarán en términos relativos y sólo aumentarán si esos trabajadores se someten a un proceso de capacitación inherente al desarrollo y concentrado en las industrias con mayor contenido tecnológico.

La presunción de la teoría económica de que los países en desarrollo deberían *converger* parece confirmarse. Un grupo cada vez más significativo de países en desarrollo está formado por economías de rápido crecimiento, que aprovechan la ventaja de sus menores costos laborales y exportan hacia los países ricos; los países en desarrollo continúan industrializándose porque todavía transfieren mano de obra desde la agricultura y el subempleo a la industria manufacturera. Sin embargo, no todos los países con ingresos medios han tenido éxito en esta transferencia y en la *convergencia*, porque no todos son lo suficientemente fuertes para hacer frente a la ideología hegemónica del norte. Mientras los dinámicos países asiáticos lo han logrado, los países de ingresos medios de Latinoamérica no han podido hacerlo, con la excepción de Chile y más recientemente, Argentina: los demás crecen a tasas más bajas que los países ricos y no logran converger. En estas economías con bajo crecimiento, la falta de cohesión social y el desinterés de las elites gobernantes dificultan el empleo estratégico de sus estados para crecer. El crecimiento dependerá de la cohesión nacional de cada país y de la autonomía de sus elites gobernantes con relación a los países ricos.

La globalización ha traído aparejada la concentración del ingreso. Sin embargo, el aumento de la desigualdad es consecuencia no tanto de mercados más abiertos sino de la revolución informática, que elevó la demanda de mano de obra calificada y redujo la de trabajo no calificado, y también de la ideología neoliberal, que apunta precisamente a ese resultado. La apertura del comercio y la inmigración causan algún tipo de concentración de los ingresos en los países ricos, ya que fuerzan a los trabajadores locales a competir con mano de obra más barata, aunque estos países cuentan con medios de protección adecuados. Ade-

más de crear mayores barreras a la inmigración (dado que no existe la globalización política, no hay globalización migratoria), adoptan medidas sociales para contrarrestarla. Como observó John Stephens (2005), la posible reducción de los salarios provocada por la competencia de los países con ingresos medios tiende a compensarse por medio de medidas que aumentan la protección social. La *flexiguridad* escandinava tiene este propósito.¹⁹

La creencia de que la globalización aumenta la desigualdad dentro de cada país es confirmada en los hechos, mientras que la afirmación de que representa un obstáculo para los países en vías de desarrollo ha caído en descrédito.²⁰ A pesar de la estrategia imperialista implícita en el intento globalista por neutralizar las estrategias nacionales, un número significativo de países con ingresos medios, como China, India, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Malasia e Indonesia, y más recientemente Rusia, Argentina y Vietnam, están creciendo a tasas sustancialmente más altas que los países ricos —están convergiendo y, por lo tanto, acercándose a los niveles de ingresos de los países ricos—. No obstante, en otros países con ingresos medios, particularmente de Latinoamérica aunque también de Medio Oriente y África sub-sahariana, las tasas de crecimiento son mucho más modestas. Dicho de otra manera, tenemos países en desarrollo de rápido crecimiento y de lento crecimiento. La globalización comercial implica una gran oportunidad para los países en desarrollo, que es aprovechada por los dinámicos países asiáticos, incluidos dos gigantes en términos de pobla-

¹⁹ Para una excelente y breve descripción de la flexiguridad o del ‘consenso de Copenhague’, ver Kuttner (2008).

²⁰ Los participantes del Foro Social Mundial, por ejemplo, ya no definen su movimiento como “anti-globalización”, sino que ahora luchan por “otra globalización” más equitativa. Analistas marxistas como Ben Fine (2004: 212) han dejado de ver negativamente a la globalización y la consideran “una reacción, o inclusive un rechazo absoluto del neoliberalismo”, en tanto ésta no es una mera ideología sino capitalismo materialmente en movimiento.

ción, China e India, de modo que la globalización –en términos globales, no nacionales– se está convirtiendo en un proceso de redistribución del ingreso y la riqueza en beneficio de los países de crecimiento más rápido. Grunberg y Laïd (2007: 137) remarcaron, “con el paso del tiempo, la globalización se verá como lo que realmente es: un proceso histórico de redistribución de riqueza y poder que beneficia a las regiones del mundo que estuvieron privadas de ellos durante no menos de dos siglos”. Este comentario no anuncia el funeral de occidente, ya que el comercio internacional es un juego de suma positiva, pero indica que la bandera de la globalización enarbolada por Estados Unidos en la década de 1990 dista de favorecer a los países ricos en la medida esperada. La globalización también actúa en favor suyo, dado que el crecimiento acelerado de un creciente número de países con ingresos medios y su mayor volumen comercial son factores que también favorecen a los países ricos. Contrariamente a lo que cada vez más gente cree en los países ricos, la globalización no reduce las tasas de crecimiento de sus países sino que las eleva y, si bien plantea nuevos desafíos, en particular para el Estado Social que se desarrolló en Europa noroccidental, no lo destruye (Glatzer y Rueschmeyer 2005). Lo que ocurre es simplemente un proceso de flexiguridad, por medio del cual se reduce la estabilidad de los trabajadores en las empresas pero, como contrapartida, aumenta el gasto social del estado. Las relaciones de poder entre los países ricos y los países con ingresos medios dinámicos cambiaron en beneficio de estos últimos, pero los estándares de vida continuaron mejorando en ambas categorías de países.

GLOBALIZACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA

La participación global de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales creció del 20 por ciento en 1970 al 43 por ciento en 2005; y su participación en el producto glo-

bal en términos de paridad de poder adquisitivo, que representaba el 80 por ciento hacia fines del siglo XVIII, gracias principalmente a China y India, cayó al 20 por ciento en 1950, como consecuencia del imperialismo al que estos dos países estuvieron sujetos, pero desde principios de la década de 1980 ha vuelto a crecer y en 2005 representaba el 45 por ciento del PBI mundial.²¹ La globalización, por ende, está reorganizando la producción en todo el mundo. Los países ricos, al igual que un gran número de países en desarrollo, están creciendo a tasas más altas que en el pasado, pero entre ellos, los dinámicos países asiáticos de ingresos medios, Rusia y Argentina están creciendo a mayor ritmo y encaminándose hacia la convergencia. Asia, que por siglos fue la región más rica del mundo, ha recuperado su lugar en la economía mundial.

El acelerado desarrollo económico que estamos observando en los países de ingresos medios no es casualidad. Esos países poseen empresas nacionalistas y elites burocráticas que adoptaron estrategias de desarrollo nacional basadas en el ahorro interno y en políticas macroeconómicas apropiadas. Una estrategia de desarrollo nacional es un acuerdo informal entre clases sociales bajo el liderazgo o la intermediación del gobierno, dirigida a promover el desarrollo económico. Asume la existencia de un estado desarrollista —es decir, un estado que hace del desarrollo económico uno de sus principales objetivos, como siempre ha sucedido con el estado norteamericano (pese a que sus economistas ortodoxos insisten en rechazar el desarrollismo)—. En Latinoamérica, entre las décadas de 1950 y 1970, cuando las tasas de crecimiento eran altas, sus estados eran llamados “desarrollistas”. Más recientemente, después del aporte pionero de Chalmers Johnson con referencia a Japón (1982), la expresión “estado desarrollista” ha sido reservada en

²¹ La fuente de esta información es Woodall (2006), en base a datos de la OCDE recopilados por Angus Maddison.

la economía política internacional principalmente para los dinámicos países asiáticos (Evans 1995; Woo-Cummings 1999). No obstante, un estado no necesariamente debe llamarse “desarrollista” para contar con una estrategia de desarrollo nacional. Irlanda, por ejemplo, ha crecido a tasas extraordinarias desde fines de la década de 1980 merced a una estrategia nacional (Godoi 2007). Respecto de las estrategias de desarrollo nacional, debemos por el momento considerar que constituyen una institución, o más precisamente un conjunto de normas, políticas y acuerdos dirigidos a generar oportunidades de inversión rentables para los empresarios.

Si bien los países ricos descubrieron la competencia de los países en desarrollo que enfrentaban sólo a partir de la década de 1970, cuando surgieron los “países recientemente industrializados” (en inglés, NICs), sus relaciones siempre habían sido conflictivas en lugar de cooperativas. Al principio, no fue la apertura financiera sino la comercial lo que los países ricos utilizaron ideológicamente para limitar la capacidad competitiva de los nuevos países. Después de la primera Revolución Industrial, Gran Bretaña intentó obstruir la convergencia de los demás países europeos. Friedrich List (1846) acuñó la frase “patear la escalera” para ilustrar esta conducta; y Ha-Joon Chang (2002a) la dotó de contenido empírico. Una vez iniciado el siglo XIX, los primeros países en industrializarse procuraron neutralizar la capacidad competitiva de los países que venían detrás suyo, propugnando y presionando por mercados internacionales abiertos. Esta estrategia funcionó durante algún tiempo, pero finalmente los países se dieron cuenta de que necesitaban proteger su industria naciente, e intentaron hacerlo a través de la imposición de fuertes tarifas. Estados Unidos y Alemania lograron industrializarse en el siglo XIX en base a esta idea. En Latinoamérica, a partir de la década de 1930, los países más importantes de la región también se industrializaron mediante la protección de su industria naciente. Y lo mismo sucedió en Asia poco después de la Segunda Guerra Mundial. De este modo, si bien la estrategia de neu-

tralizar a los competidores en base a la ley de las ventajas comparativas del comercio internacional resultó exitosa durante cierto tiempo para persuadir a la competencia de no industrializarse, finalmente se agotó cuando los países de ingresos medios alcanzaron su industrialización desafiando los argumentos neoliberales fundados en esta ley. La globalización comercial perdió encanto como arma ideológica. Hoy día, las medidas proteccionistas emanan cada vez en mayor medida de los países ricos, y no de los países con ingresos medios, que saben cómo aprovechar las oportunidades que representa la apertura comercial.

Sin embargo, *mientras la globalización comercial es una oportunidad que pueden aprovechar algunos países en vías de desarrollo, la globalización financiera es una amenaza en tanto lleva a los países a perder el control de su tipo de cambio y a endeudarse excesivamente en moneda extranjera.* La apertura financiera es favorable a los países ricos,²² ya que un tipo de cambio sobrevaluado en los países en desarrollo beneficia los intereses comerciales de los países ricos y también aumenta el flujo de moneda dura que las multinacionales transfieren a sus casas centrales con el mismo retorno en moneda local. También es favorable porque no existe una forma más efectiva de hacer dependientes a los países (y a las personas, llevado al extremo en los casos actuales de esclavitud).²³ Es por ello que, desde comienzos de la década de 1990, cuando la hegemonía neoliberal parecía invencible, crecieron las presiones para que los países en desarrollo abrieran sus cuentas de capital e intentaran crecer mediante el ahorro externo. Aunque muchos son los diagnósticos, recomen-

²² Nótese que la crisis financiera de 2008 no fue consecuencia de la apertura financiera sino de la desregulación financiera interna.

²³ En los países en desarrollo, la esclavitud suele tener lugar en zonas rurales y poco desarrolladas; y en todos los países se manifiesta a través de la mano de obra inmigrante. En ambos casos. El endeudamiento es el instrumento para reducir a la gente a la condición de esclavos.

daciones y presiones efectuados por los países ricos a través del Banco Mundial, el FMI y otros agentes del sistema financiero internacional, el centro de la ortodoxia convencional está dedicado actualmente a mantener los tipos de cambio de los países en desarrollo relativamente apreciados. Esta ortodoxia no se ha dedicado aún a negar la existencia de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio que acabo de identificar, sino que se limita a sostener que es imposible administrar esa tasa. La ortodoxia convencional sabe que los países ricos sólo podrán compensar las ventajas de la mano de obra de bajo costo que reciben los países con ingresos medios a través de un tipo de cambio sobrevaluado. Por lo tanto, como lo analizaré en la Parte II de este libro, niega la existencia o la importancia del mal holandés para los países en desarrollo, insiste en recomendar la política de crecimiento con ahorro externo e, incapaz de distinguir entre un tipo de cambio apreciado y uno competitivo, proclama que cualquier intervención sobre el tipo de cambio resulta injusta y constituye una manera de crecer a expensas de los vecinos (“empobrecer al vecino”).²⁴ Además, afirma insistentemente que el uso de “devaluaciones competitivas” debilita el avance tecnológico y la productividad, ya que protege artificialmente a las empresas comerciales de la competencia externa, aunque en realidad lo que propongo no es más que neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Los mayores esfuerzos de la ortodoxia convencional están dirigidos a proteger la política de crecimiento con ahorro externo, pasando por alto que un déficit de cuenta corriente trae aparejada una alta tasa de sustitución de ahorro interno por externo (Capítulo 6). En realidad, la política de cre-

²⁴ En el Capítulo 4 defino el tipo de cambio de equilibrio o competitivo como el correspondiente al “equilibrio industrial” –aquél donde el tipo de cambio torna viables a las industrias de intercambio que utilizan tecnología de avanzada.

cimiento con ahorro externo resulta positiva para un país sólo en una situación muy particular, que es cuando la economía nacional ya está creciendo a buen ritmo y las expectativas de ganancias son muy buenas, pues en ese momento los aumentos de salarios provocados por la apreciación del tipo de cambio están orientados al consumo y no al ahorro. Fuera de esta situación particular, las consecuencias de la apreciación del tipo de cambio, además de la disminución de las exportaciones y el aumento de importaciones serán, sucesivamente, el aumento del salario real, el aumento del consumo interno, la sustitución del ahorro interno por ahorro externo, una mayor fragilidad financiera que acentúa la dependencia y, finalmente, si el país no logra despertar a tiempo, una crisis de la balanza de pagos (Bresser-Pereira y Gala 2008).

Para competir con éxito en la globalización, la estrategia de desarrollo nacional de los exitosos países asiáticos siempre se basó en severos ajustes fiscales y un tipo de cambio competitivo. A diferencia de Latinoamérica, la reforma agraria, que redujo notoriamente las diferencias de ingresos de los hogares, permitió a los gobiernos no intentar compensar la concentración del ingreso con gasto social. Esto previno el populismo fiscal. Sin embargo, en lo que respecta al tipo de cambio, los dinámicos países asiáticos impusieron fuertes límites al endeudamiento externo y pusieron límites a los flujos entrantes de capital cada vez que lo entendieron necesario. No se vieron obligados a limitar la salida de capitales porque, salvo en la década de 1990, cuando cuatro países asiáticos introdujeron la política de crecimiento con ahorro externo y, como era de esperar, sufrieron la crisis de 1997, siempre han mantenido el balance de sus cuentas externas y cuando se endeudaron lo hicieron moderadamente, para aprovechar la dinámica de crecimiento interna.